

Zürich, den 23. Mai 2001

## DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. November 2000 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) folgende Motion GR Nr. 2000/573 ein:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat eine Vorlage auf Änderung der Abfallverordnung (AVO) bzw. der Abfallgebührenordnung (AGO) mit folgendem Inhalt vorzulegen:

- a) Sicherstellung der Zweimalabfuhr in Quartieren mit dichter Überbauung und hohem Kehrichtanfall;
- b) Angemessene Reduktion der Sackgebühren im Umfang der durch die Abtrennung der Fernwärme verbesserten Situation des Bereichs Abfall im ERZ.

**Begründung:**

Mit der Abtrennung der defizitären Fernwärme schreibt der Bereich Abfall im ERZ wieder schwarze Zahlen. Im Voranschlag 2001 ist eine Gewinneinlage von 15 Mio Franken in das Ausgleichskonto budgetiert. Gemäss offizieller Hochrechnung soll sich das Ausgleichskonto des Bereichs Abfall von 20,2 Mio. Franken per Ende 1999 auf 59,3 Mio. Franken per Ende 2001 erhöhen. Nachdem die Stimmberechtigten die mittlerweile vollzogene Erhöhung der Sackgebühren an der Urne zweimal verworfen haben, scheint eine Anpassung angesichts der verbesserten Finanzsituation angebracht. Die Höhe der Gebührenreduktion lässt die Motion bewusst offen. Gleichzeitig soll das ERZ in der AVO verpflichtet werden, nicht generell, aber in den Stadtquartieren, wo sich dies aufgrund der Überbauungsdichte und des Kehrichtanfalls aufdrängt, wieder die wöchentliche Zweimalabfuhr einzuführen.

Antrag auf dringliche Behandlung mit dem Voranschlag 2001.

(Anmerkung: die vom Motionär verlangte Dringlichkeit wurde vom Gemeinderat in der Sitzung vom 6. Dezember 2000 abgelehnt).

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Stadtrat die Ablehnung der Motion.

Zu a) Sicherstellung der Zweimalabfuhr in Quartieren mit dichter Überbauung und hohem Kehrichtanfall

Der Gemeinderat hat mit Gemeinderatsbeschluss vom 19. September 1990 die Abfallverordnung (AVO) erlassen und darin die dem damaligen Abfuhrwesen, heute Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ), überbundenen Aufgaben festgelegt. In Art. 5 AVO ist der Grundauftrag definiert, wonach ERZ u.a. im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen für die Entsorgung des Haus- und Betriebskehrichts in der Stadt Zürich zu sorgen hat. In Art. 22 AVO hat der Gemeinderat sodann die Kompetenz zum Erlass eines Sammelplanes an ERZ delegiert. Schliesslich statuiert Art. 32 AVO, dass die Gebühren für die Aufwendungen aus dem Sammeldienst und für die Entsorgung der Abfälle verursachergerecht und kostendeckend festzulegen sind.

Durch die Einführung der Sackgebühr im Jahre 1993 ist der zu verbrennende Kehricht aus den Haushalten um fast fünfzig Prozent zurückgegangen. ERZ hat dieser Tatsache mit der schrittweisen und aus Sicht des betroffenen Personals sozialverträglichen Einführung der wöchentlichen Kehrichtabfuhr in den Jahren 1998 bis 2000 Rechnung getragen. Erfahrungen mit der wöchentlichen Kehrichtabfuhr wurden bereits ab 1994 in Schwamendingen und Altstetten gesammelt.

Diese Erfahrungen führten denn auch zur Erkenntnis, in den Kerngebieten und in dicht überbauten Quartieren mit höherem Kehrichtaufkommen die zweimalige Kehrichtabfuhr zu belassen. Die Quartiere Rathaus, Hochschulen, Lindenhof, City, Gewerbeschule und Langstrassé werden deshalb heute zweimal pro Woche bedient.

Durch die teilweise Einführung der Einmalabfuhr konnten auch die im Hinblick auf die desolante finanzielle Situation verlangten und dringend notwendigen Einsparungen realisiert werden. Bei der Planung und Umsetzung dieser Massnahme standen aber immer die Bedürfnisse der Bevölkerung im Vordergrund. Die wöchentliche Abfuhr wurde deshalb nur dort eingeführt, wo sie im Hinblick auf die Wohn- und Lebensqualität verantwortet werden konnte.

Durch die einmalwöchentliche Kehrichtabfuhr haben sich die schon früher bestehenden Probleme der vor- und unzeitigen Bereitstellung von Kehrichtsäcken akzentuiert, indem der zur Unzeit bereitgestellte Abfall nun länger herumsteht. Dieses Problem wird von ERZ gezielt und zusammen mit den Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzern durch die Stellung von Kehrichtcontainern angegangen. In Problemzonen und dort, wo trotz allen Bemühungen keine Lösungen für die Stellung von Containern gefunden werden können, werden von ERZ die Sammeltouren punktuell wieder angepasst.

Der Stadtrat vertritt die Ansicht, dass mit der heutigen Regelung, welche die Kompetenz für die Festlegung der Abfahren an ERZ überträgt, den Bedürfnissen der Bevölkerung weit rascher und individueller Rechnung getragen werden kann, als wenn der Sammelplan in der AVO starr verankert würde. Letzteres hätte nämlich zur Folge, dass jedwede Änderung des Sammelplans durch den Gemeinderat beschlossen werden müsste, was eine schnelle, flexible und punktuelle Anpassung der Kehrichtabfuhr bei veränderten Bedürfnissen oder Bedingungen erschweren oder sogar verunmöglichen würde.

Aus diesen Gründen ist der Stadtrat der Auffassung, dass die Kompetenz zur Festlegung des Sammelplans bei ERZ zu belassen ist und dass von der Aufnahme einer Verpflichtung in der AVO, in gewissen Gebieten die Zweimalabfuhr wieder einzuführen, abzusehen ist.

Zu b) angemessene Reduktion der Sackgebühren im Umfang der durch die Abtrennung der Fernwärme verbesserten finanziellen Situation des Bereichs Abfall im ERZ.

Art. 32 Abs. 3 der AVO bestimmt, dass der Gemeinderat eine Abfallgebührenordnung (AGO) zu erlassen hat, was mit Gemeinderatsbeschluss vom 19. September 1990 geschehen ist. Die Höhe der Gebühren für Zuri-Sacke ist in Art. 4 der AGO geregelt.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass die derzeit gültige Fassung von Art. 4 AGO und die Höhe der Sackgebühren von der Baudirektion des Kantons Zürich aufsichtsrechtlich angeordnet wurde (Verfügung der Baudirektion des Kantons Zürich vom 12. Mai

2000/28. Juli 2000). Diese aufsichtsrechtliche Festlegung der Sackgebühren trat auf den 1. August 2000 in Kraft, und sie wurde für die Dauer von drei Jahren, also bis 31. Juli 2003, angeordnet.

Die aufsichtsrechtliche Anordnung der Sackgebühren für die Stadt Zürich stützt sich auf § 6 Abs. 2 des kantonalen Abfallgesetzes (LS 712.1), welches bestimmt, dass die Aufsicht über die Gemeinden im Bereich der Abfallwirtschaft, insbesondere die Aufsicht über die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips, der Baudirektion obliegt. Die Verfügung durch die Baudirektion wurde angesichts der desolaten Finanzen und zur Herstellung des vorgeschriebenen gesetzlichen Zustands der Kostendeckung im Abfallbereich der Stadt Zürich bzw. von ERZ erlassen. Insbesondere aufgrund der vorangegangenen zweimaligen Verwerfung der Vorlage zur Erhöhung der Sackgebühr durch das Volk war die Erreichung einer Kostendeckung bzw. die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips auf unabsehbare Zeit verunmöglicht.

In der erwähnten Verfügung der Baudirektion vom 12. Mai 2000/28. Juli 2000 wird der Stadtrat eingeladen, der Baudirektion jährlich über die wirtschaftliche Situation von ERZ Bericht zu erstatten. Es liegt demnach während der dreijährigen Dauer der aufsichtsrechtlich festgelegten Gebühr für Züri-Säcke einzig in der Kompetenz der Baudirektion, zu entscheiden, ob eine Gebührenreduktion in Betracht zu ziehen ist oder nicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Festlegung der Gebühr für die Züri-Sacke zwar kraft geltenden Rechts in die Kompetenz des Gemeinderates fallen würde, dass aber bis zum 31. Juli 2003 die entsprechenden Gebühren aufsichtsrechtlich angeordnet worden sind. Aus diesem Grunde ist die Gemeinde bzw. der Gemeinderat bis zu diesem Zeitpunkt nicht zuständig, eine Änderung der Sackgebühren zu beschliessen. Somit kann dieser Antrag der Motion durch den Stadtrat nicht entgegengenommen werden.

Im Hinblick auf die Festlegung der Sackgebühren, welche nach dem Auslaufen der erwähnten aufsichtsrechtlichen Anordnung wieder durch den Gemeinderat vorgenommen werden kann, ist im Weiteren Folgendes zu beachten:

- nach der nun vor über zehn Jahren eingeführten ökologischen Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich sind die Eckpunkte der zukünftigen Finanzierung des gesamten Abfallbereichs generell zu überprüfen und neu festzulegen; insbesondere bedarf z.B. die heute auf der Wohnungsgrösse als Verrechnungsgrundlage basierende Grundgebühr einer rigorosen administrativen Vereinfachung;
- die Ausgestaltung aller von ERZ zu erbringenden (und seinerzeit im ökologischen Abfallkonzept ausformulierten) Leistungen (Stichwort: Grünabfuhr) für die Bevölkerung und die dafür zu entrichtenden Gebühren sind zu überprüfen und auf eine neue Basis zu stellen;
- in der Folge sind sowohl die nicht mehr auf den aktuellen gesetzlichen Grundlagen (Gewässerschutzgesetz 1974 statt Abfallgesetz des Kantons Zürich vom 1. Januar 1996) basierende Abfallverordnung AVO als auch alle auf dieser basierenden Erlasse und Verordnungen ebenfalls grundlegend zu überarbeiten.

Die zukünftige Höhe der Sackgebühren wird insbesondere davon abhängen, wieweit der ausgewiesene Finanzierungsbedarf für die anstehenden Erneuerungen und Sanierungen der Abfallanlagen in den nächsten Jahren gedeckt werden kann.

Kraft Bundesrecht<sup>1</sup> ist ERZ nämlich verpflichtet, Rückstellungen zu bilden für:

- den Unterhalt;
- die Sanierung;
- den Ersatz der Anlagen sowie
- für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen und für betriebliche Optimierungen.

<sup>1</sup>Art. 32a Abs 1 lit e und Abs 3 Umweltschutzgesetz für Abfallanlagen sowie Art. 60a Abs 1 lit. d und Abs 3 Gewässerschutzgesetz für Abwasseranlagen.

Das Bundesrecht schreibt somit für Abfall- und Abwasseranlagen eine Kostendeckungspflicht vor, indem diese Anlagen ausschließlich mittels der von den Verursachern erhobenen Gebühren und nicht über den allgemeinen Steuerhaushalt finanziert werden dürfen. Davon darf nur abgewichen werden, wenn die Erhebung von kostendeckenden und verursachergerechten Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden würde (Art. 32a Abs. 2 Umweltschutzgesetz sowie Art. 60a Abs. 2 Gewässerschutzgesetz).

Die Höhe der Rückstellungen ist durch den ausgewiesenen Finanzierungsbedarf für den Unterhalt, die Sanierung und den Ersatz der Anlagen sowie für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen begrenzt. Es ist mitunter stets das Kostendeckungsprinzip zu beachten, welches die Erwirtschaftung eines Gewinnes verbietet.

Die Bildung von Rückstellungen ist abhängig von der Entflechtung und Entschuldung der Fernwärme, da bei einer gemeinsamen Rechnung (Abfall und Fernwärme) § 27 Abs. 2 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 nicht eingehalten würde.

Wenn man nun berücksichtigt, dass im Jahre 2001 rund 13,7 Mio. Franken benötigt werden, um die Linie 2 im Kehrlichtheizkraftwerk Josefstrasse zu reaktivieren, und dass in den nächsten vier bis acht Jahren zudem beide Verbrennungslinien im Hagenholz grundlegend erneuert werden müssen, was mit Kosten von gegen 200 Mio. Franken verbunden sein wird, so wird deutlich, dass es dringend erforderlich ist, das Spezialfinanzierungskonto der Abfallfraktion zu öffnen und die notwendigen Rückstellungen zu bilden, damit diese beträchtlichen Investitionen finanziert werden können.

Der Finanzplan für die nächsten fünf Jahre rechnet mit Ertragsüberschüssen von 13 bis 14 Mio. Franken pro Jahr. In diesen Ertragsüberschüssen sind die notwendigen Rückstellungen noch nicht enthalten. Die Bildung dieser bundesrechtlich vorgeschriebenen Rückstellungen reduziert die Ertragsüberschüsse wesentlich.

Falls die Vorlage über die Entschuldung beziehungsweise die Festlegung eines neuen Finanzierungskonzeptes für die Fernwärme vom Volk angenommen wird, werden für die Entschuldung der Fernwärme 20 Mio. Franken aus dem Spezialfinanzierungskonto der Abfallfraktion von ERZ entnommen. Demzufolge würde der Stand dieses Spezialfinanzierungskontos, welcher per Ende Jahr 2000 rund

37 Mio. Franken betrug, nach der Einlage der budgetierten 15 Mio. Franken per Ende Jahr 2001 nicht die vom Motionar genannten 59,3 Mio., sondern lediglich rund 32 Mio. Franken erreichen. Mit anderen Worten werden im Jahre 2003, sofern die budgetierten Überschüsse auch eintreten werden, für die notwendigen Investitionen erst 60 Mio. Franken zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang nicht zu vergessen gilt es, dass die Verbindlichkeiten der Kehrfraktion gegenüber der Stadtkasse auch nach der Entflechtung der Fernwärme immer noch rund 130 Mio. Franken betragen, die es abzutragen gilt.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der Stadtrat auf den betreffenden Antrag der Motion aus formellen Gründen nicht eintreten kann. Darüber hinaus wäre eine Senkung der Kehrfraktionsgebühren aber auch aus materiellen Gründen abzulehnen, weil ERZ ohne Beibehaltung der heute geltenden Gebühren nicht in der Lage wäre, die während der nächsten Jahre anstehenden beträchtlichen Investitionen zu finanzieren.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

**Josef Estermann**

der Stadtschreiber

**Martin Brunner**